

**Trabalho preparado para apresentação no  
XI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP**

**20 a 24 de setembro de 2021**

**CRÉDITO E IDEOLOGIA:  
ATORES E MOTIVOS NA POLÍTICA DO CRÉDITO CONSIGNADO  
NO BRASIL PETISTA**

*Mariana Falcão Chaise<sup>1</sup>  
Doutoranda em Ciência Política, Universidade de São Paulo*

São Paulo, 2021

---

<sup>1</sup> Essa pesquisa conta com o financiamento da Fapesp, sob o processo nº 2019/15010-8.

## Introdução

Em vista de suas alternativas, o crédito é considerado instrumento conservador disponível à política pública, uma vez que seu recurso não onera o Estado nem engendra qualquer mecanismo de redistribuição progressiva da renda. É – assim – concebido como opção ora ao alargamento da provisão pública (BICKERS; STEIN, 2000; STREECK, 2018), ora a políticas que atacam a dimensão monetária da desigualdade (RAJAN, 2010), dentro de um paradigma em que se qualifica *justo* e também *eficiente* delegar ao indivíduo a responsabilidade por suas escolhas alocativas. No que se sugeriria um paradoxo, políticas de crédito cresceram em volume e relevância durante o primeiro mandato Lula (2003-2006) no Brasil. Não raro situando o crédito e elementos a este relacionados – seja dívida, seja consumo – no centro da controvérsia, críticos da atuação pública do Partido dos Trabalhadores (PT) apontaram incongruências entre seu discurso e sua práxis: talvez requalificáveis em “expectativas quanto à atuação” e “efetivação” da esquerda no poder.

Lógicas pautadas na causalidade entre o caráter ideológico do partido governista e o tipo de política pública implementada podem, seguramente, estar ancoradas em razões teóricas sólidas. No entanto, pode ser que resulte em um falso dilema considerar que os instrumentos da política em si possuam valores e conteúdos ideacionais intrínsecos, ou melhor: que as políticas creditícias resultem necessariamente de motivos conservadores, fiscalistas ou privatistas; ao mesmo tempo, a desconexão entre o instrumento ou, genericamente, a política pública, dos grupos sociais interessados em sua promoção, bem como das motivações e das interpretações que provocam, empobrece o quadro analítico e despolitiza a dimensão “governista” do “ser governo”. Neste esforço, consideramos que fenômenos comumente descritos como “mercadorização da política social” ou mesmo “financeirização da vida comum”, cujo oposto axiológico registra “bancarização popular” ou “democratização das finanças”, escondem trajetórias díspares, as quais importaria explorar em prol de sua melhor compreensão.

Este artigo se propõe, portanto, a reorientar o debate sobre as políticas de crédito no Brasil a partir do instrumental da sociologia política, cuja ênfase recai na reconstrução de seus principais atores, objetivos e disputas. Sugestivamente, há uma compreensão recursiva na literatura especializada de que políticas de crédito são um tipo de política na qual inexitem perdedores, havendo, em realidade, multiplicidade de vencedores. A visão

de uma política desprovida de disputas soa, contudo, ingênua. O aspecto “ganha-ganha” da política de crédito, que suporia a reunião de interesses variados em sua promoção, obscurece não apenas as marcadas diferenças nos objetivos dos atores sociais envolvidos, como o fato de que diferentes desenhos de política oferecem diferentes estruturas de recompensas a cada um. São esses os eixos que buscaremos detalhar.

Um argumento levantado neste artigo é que atores ideologicamente divergentes podem concordar com a implementação de uma mesma política pública, embora a partir de motivações e dentro de arranjos de objetivos distintos. Ideologias políticas, afinal, enquanto ideias voltadas à intervenção na arena pública, podem ser compreendidas como arranjos flexíveis de conceitos, discursos e, conseqüentemente, planos públicos (FREEDEN, 1998, 2003). Em decorrência, a “arena pública”, ou – genericamente – a “democracia”, é interpretável menos como o local do consenso e mais como aquele da minimização das diferenças. Um segundo argumento é que, no terreno da política institucional, a sobreposição de diferentes contextos favoráveis a uma mesma política partindo de agrupamentos sociais distintos otimiza suas chances de implementação, sendo esta uma importante vantagem à mão do propositor. Novamente, o acordo sobre a implementação da política é possível mesmo sem que haja acordo acerca de seus valores básicos ou de sua finalidade (LINDBLOM, 1959).

Enquanto hipóteses de trabalho, o caráter plástico da política de crédito é, em si, politicamente atrativo, do que decorre sua multiplicação recente no contexto internacional. No entanto, os atores institucionais e os grupos sociais que se envolvem na proposição de uma dada política pública – não sendo a creditícia qualquer exceção – moldam seu desenho, havendo variância entre as diversas políticas implementadas, ao mesmo tempo em que o lócus deliberativo preferencial se altera, sendo sua localização também função da ideologia do incumbente.

De modo a dar seguimento às nossas hipóteses de trabalho, na sequência deste artigo buscaremos determinar os atores e as estratégias envolvidas na proposição de uma política creditícia em específico, implementada durante o primeiro governo Lula, a qual se destacou por sua adesão e estabilidade: a política do crédito consignado. Nos apoiaremos, para tanto, além da análise de fontes documentais, em entrevistas, divididos nossos entrevistados em três grupos: (i) burocratas alocados no Ministério da Fazenda; (ii) dirigentes da Central Única dos Trabalhadores (CUT), membros do Departamento

Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e parlamentares ligados ao sindicalismo; (iii) empresariado financeiro. Concluimos que foi do choque e da subsequente síntese entre as propostas desses três atores sociais e institucionais que resultou a MP do crédito consignado apresentada ao Congresso Nacional. Em um segundo momento, para medir os impactos da política, exploramos bases de dados do Banco Central, imaginando como seus efeitos também auxiliariam na explicação de sua proposta.

### **Crédito e ideologia no Brasil petista**

A função econômica do crédito está relacionada a sua capacidade de liberar decisões anteriormente inviabilizadas sobre consumo e investimento. Nesse caso, um financiamento destinado a empresas autorizaria ao empreendedor alternativas de inversão que envolvessem maiores prazos e escalas, o que concorreria para a ampliação de sua capacidade produtiva, gerando – potencialmente – externalidades; por outro lado, o financiamento destinado ao consumo contribuiria ao aquecimento da demanda por bens e serviços e – a partir de uma teia de causalidades – poderia também redundar em efeitos a nível agregado. É a partir destes mecanismos que a literatura especializada estabeleceu haver uma correlação entre o desenvolvimento financeiro e uma melhor performance a nível macroeconômico (BENABOU, 1996; LEVINE; LOAYZA; BECK, 2000), emergindo o crédito enquanto um instrumento de ativação da economia. Por meio de um raciocínio análogo, poderia o crédito prover aumento no bem-estar de indivíduos e famílias, seja ampliando sua capacidade de consumo, incluindo-se aqui tanto bens duráveis, de maior valor agregado, quanto aqueles que suprem as necessidades mais fundamentais, seja permitindo investimentos outrora impossibilitados: em moradia (ou em melhor moradia), em aposentadoria complementar (ou em segurança financeira), inclusive em educação. O cardápio é amplo, de modo que, enquanto um instrumento genérico ao alcance do legislador, o crédito apresenta grande plasticidade, tanto em termos de sua aplicabilidade, quanto em termos dos motivos para sua instituição.

Ao mesmo tempo, o crédito apresenta especificidades, as quais impõem também os limites de sua potência. A primeira é evidente, embora coloque um primeiro óbice às compreensões anteriores. Para enquadrá-la em formulação que pertence a Marx, não

tratamos de “dinheiro enquanto dádiva”, mas de “dinheiro enquanto empréstimo”, ancorado – assim – em um contrato que prevê contrapartida: o sucesso da ativação pressupõe, portanto, o sucesso do retorno. A segunda especificidade é o risco, ou seja, a expectativa de perda associada ao não pagamento da dívida, que ranqueia os empréstimos entre aqueles mais seguros – e, assim, mais baratos – e aqueles mais incertos – e onerosos, correspondendo a avaliação a cargo do sistema bancário a um cálculo de lucratividade. É por esse motivo que existem assimetrias inerentes ao mercado creditício, onde empréstimos ao consumo para tomadores de “alto risco” podem ter taxas várias vezes mais altas que aquela pela qual o banco central empresta ao sistema bancário (INGHAM, 2004), resultando na exclusão de camadas populacionais inteiras do circuito financeiro.

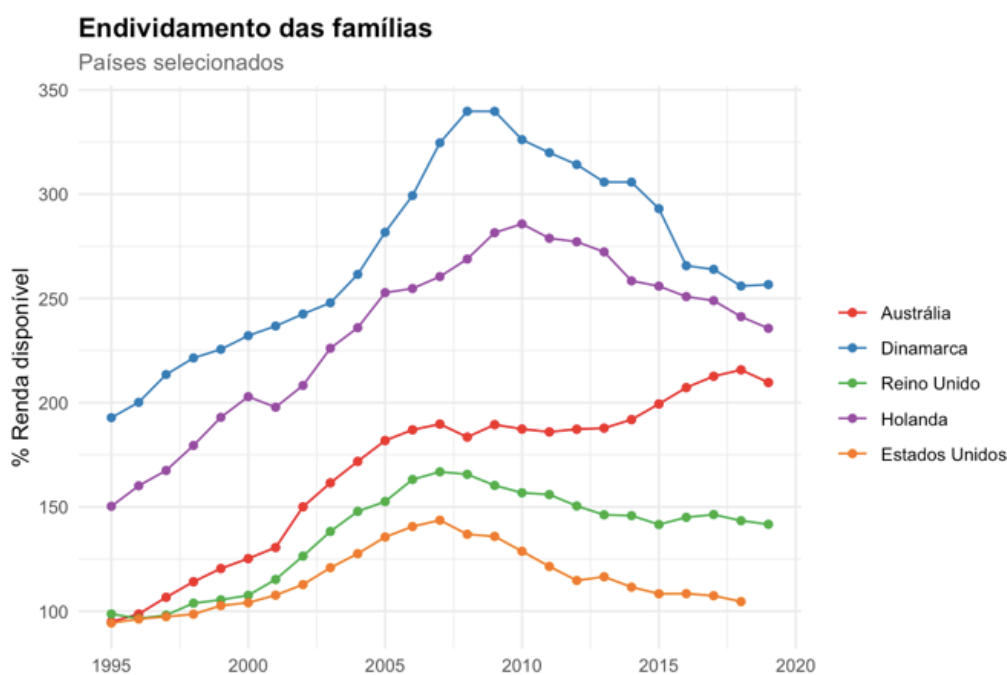


Gráfico 01 - Fonte: OCDE Data (Elaboração da autora)

As relações entre tomadores e credores, no entanto, passaram por transformações significativas a partir dos anos 1970. Nos Estados Unidos – onde a expansão do crédito pessoal teve sua trajetória mais debatida –, o mercado da agiotagem e das casas de penhores, que operaram tradicionalmente nas franjas da economia formal (KARGER, 2005), passaram a competir com o mercado bancário no atendimento às necessidades dos chamados sub-bancarizados, sob os auspícios de Organizações Internacionais, que anteviam no acesso ao crédito a saída mais simples e mais rápida ao problema da pobreza

(Cf. CGAP, 2004). Paralelamente, a outra face do crédito – a dívida – passou a ser aceita como parte do cotidiano das famílias, fenômeno que atesta sua evolução ascendente em praticamente toda OCDE, conforme ilustra o Gráfico 01 (para casos selecionados).

Em dezembro de 2002, o saldo total de empréstimos como porcentagem do PIB brasileiro – considerada medida de referência para a profundidade do mercado de crédito bancário – era de apenas 52,4%, segundo dados do Banco Mundial,<sup>2</sup> percentual abaixo do observado em outros países periféricos e latino-americanos (Gráfico 02). Havia, assim, espaço para a expansão das operações, do que decorre que qualquer defesa de uma política de incentivo poderia – legitimamente – se apoiar na exposição deste padrão global de evolução das operações. Foi neste contexto, em setembro de 2002, que um grupo de dezessete economistas publicou um documento no qual analisava as causas da estagnação econômica, visando influir no debate eleitoral daquele ano a partir de propostas de reformas para a “retomada do crescimento com maior justiça social”.<sup>3</sup> O coração do diagnóstico ali contido era liberal em sua essência: o baixo crescimento econômico observado então decorria de um arranjo histórico e inadequado de funções do Estado, reunido sob o conceito de *desenvolvimentismo*, o qual deveria ser desfeito.

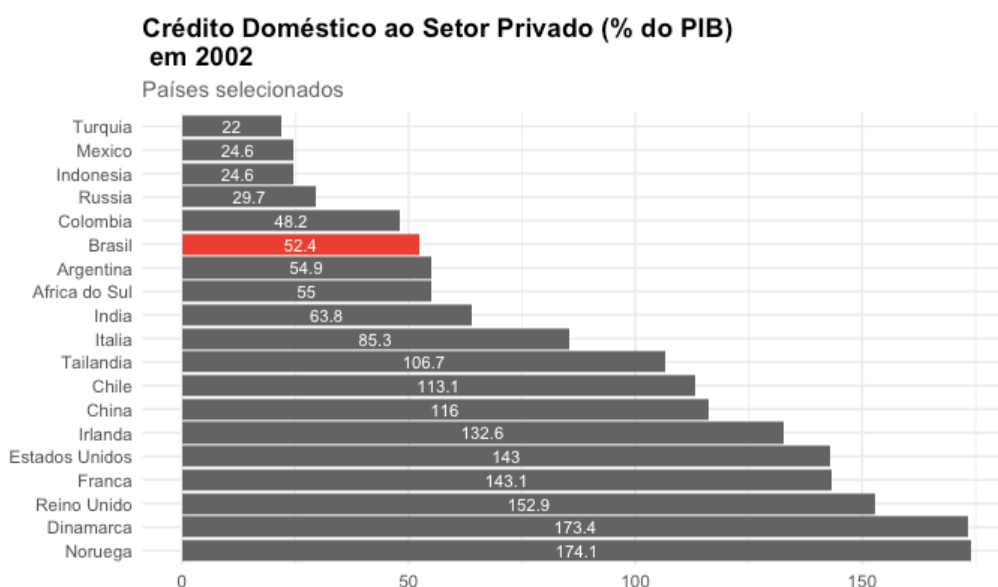


Gráfico 02 - Fonte: Financial Structure Database - 2019 (Elaboração da autora)

<sup>2</sup> Os dados de crédito do Banco Central do Brasil e do Banco Mundial são bastante distintos devido a diferenças metodológicas em sua apuração (Cf. SANT’ANNA; BORÇA JUNIOR; ARAUJO, 2009).

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.columbia.edu/~js3317/JASfiles/AgendaPerdida.pdf>

No documento apresentado, cujo título apontava para o alegado ineditismo na implementação do arranjo proposto – “A Agenda Perdida” – o baixo volume de crédito ofertado como fração da renda nacional despontava enquanto um dos fatores explicativos ao cenário deletério em que a economia havia parado de crescer e a desigualdade não havia diminuído, sendo sua causa mais imediata, segundo a interpretação, o alto juro cobrado e o custo do *spread* bancário no país. Contornado qualquer estratégia de intervenção do Estado na regulação econômica, a receita indicada para diminuir o custo do crédito, promovendo-o, era a redução do “prêmio de risco” arcado pelo sistema financeiro, compreendido por estes atores como o valor adicional embutido no juro em vista das assimetrias informacionais havidas entre os bancos e os seus clientes.<sup>4</sup>

Em algumas modalidades de empréstimo à pessoa física à época os atrasos chegavam a representar 10% do volume total de crédito concedido, com a grata exceção dos empréstimos para a aquisição de veículos, apontada pelos autores. As baixas taxas de juros praticadas nessa modalidade eram explicadas pelo fato de tais empréstimos serem naturalmente colateralizados: no caso, o colateral era o próprio bem adquirido. Formulando o raciocínio que pautou as propostas: a inclusão de garantias críveis e de rápida execução nos acordos de crédito diminuiriam o prêmio de risco dos bancos, e – por mecanismos consequentes – alavancariam o investimento e o crescimento econômico, em benefício da coletividade.

Esse documento fora apresentado à assessoria econômica de todos os presidentes de 2002.<sup>5</sup> Após a eleição, um dos coordenadores da proposta, o economista Marcos Lisboa, foi nomeado secretário de Política Econômica; logo em abril, o Ministério da Fazenda lançou um documento oficial onde listava as prioridades da pasta, muito semelhante à “Agenda Perdida” em seus diagnósticos e na escolha das áreas prioritárias para atuação do Ministério, ponto também percebido por Ricci (2006). Particularmente em relação às reformas estruturais para o mercado creditício, figuravam

---

<sup>4</sup> Segundo um dos estudos apresentados, os determinantes para o alto custo do *spread* eram de ordem microeconômica e estavam relacionados à decomposição desta taxa em: (i) montante de tributos incidentes sobre a intermediação financeira, (ii) inadimplência e custos adicionais decorrentes do recebimento de eventuais garantias, além (iii) de despesas administrativas e da própria margem líquida do banco. As alternativas propostas atacavam o ponto sobre a inadimplência em particular.

<sup>5</sup> José Alexandre Scheinkman, que liderara a iniciativa, havia sido convidado para integrar a equipe econômica do candidato Ciro Gomes. O candidato, no entanto, fez oposição virulenta às propostas entregues, classificando-as de “neoliberais”. O porta-voz econômico do candidato Lula, Guido Mantega, se disse contrário à maioria das propostas, mas simpático a duas: em particular, uma nova Lei de Falência, parte das reformas estruturais do mercado creditício implementadas em 2005 (CALDAS, 2002).

esboços de duas medidas implementadas em 2005 e outra ainda em 2003. Em ordem: mudanças que facilitassem a retomada do colateral pelas instituições financeiras, sendo premente uma nova Lei de Alienação Fiduciária; ademais, uma nova Lei de Falências, que provesse maior segurança jurídica e maior rapidez à recuperação de créditos concedidos a empresas em falimento. Já a terceira era uma dimensão inexistente entre as propostas contidas em “A Agenda Perdida”: a alta inadimplência e as dificuldades para a recuperação das garantias também teriam como efeito a exclusão das camadas mais desprotegidas da sociedade do mercado bancário, tendo sido elencado como prioritário o estímulo à cessão de créditos a segmentos populacionais desassistidos pelo sistema financeiro tradicional (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003).<sup>6</sup>

O crédito consignado, em específico, não constava no documento de abril. A ideia de colateralizar o salário, no entanto, é facilmente percebível como medida para garantir a recuperação eficiente do passivo e reduzir ao mínimo o risco de inadimplência, conforme objetivava a equipe econômica. Já no programa da Coligação Lula Presidente, havia previsão de redução do *spread* bancário como uma medida para impulsionar o investimento privado, junto à meta de desenvolvimento de um amplo mercado de massas (PT, 2002). Esta – entretanto – não estava relacionada àquela, de modo que se fazia necessária ainda a liga de soldagem entre as duas agendas.

A iniciativa para a elaboração de uma política de crédito que contasse com um mecanismo de consignação salarial partiu da CUT, de gestão cujo presidente provinha do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC: o futuro ministro do Trabalho, Luiz Marinho, que se responsabilizaria, dois anos depois, pelas rodadas de negociação da política de valorização real do salário mínimo. O consignado, para os sindicatos, foi visto – contudo – enquanto um instrumento para a resolução de um problema específico verificado entre trabalhadores: o comprometimento de parte da renda mensal com o pagamento de dívidas contraídas junto ao mercado informal de crédito.

---

<sup>6</sup> Note-se, contudo, que – ao contrário das medidas de microfinanciamento efetivamente implementadas pelo Governo Federal por meio das MPs 121 e 122 – desenhava-se a oferta de crédito por parte de ONGs e instituições financeiras privadas, restrito o Estado a medidas de controle do segmento. Onde constavam planos de subsídios e participação pública em arranjos voltados à economia solidária era no “Programa de Governo – Coligação Lula Presidente” (PT, 2002). Em entrevista realizada para este trabalho, um dos secretários do Ministério da Fazenda afirmou que o ministro Antônio Palocci ficara satisfeito em combinar propostas originais da pasta a medidas de cunho “social” do partido.



A agiotagem refere-se à atividade de empréstimo mediante cobrança de juros extorsivos ou obtenção de lucro patrimonial. No Brasil, durante a década de 1990, fora um problema endêmico enfrentado pelo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) no âmbito do Ministério da Justiça, via esforços para aumentar a punição aos crimes enquadrados na Lei de Usura. Segundo estimativas da Associação Nacional dos Executivos de Finanças (Anefac), à época, o mercado de usura girava em torno de 10 bilhões ao ano e atendia cerca de 2 milhões de pessoa, a juro médio de 27,9% ao mês.

No jargão dos operários, o agiota da porta de fábrica era “FMI”, em decorrência dos altos juros cobrados. Havendo situações em que os salários eram ainda pagos em espécie, ao final do expediente, relatos expuseram uma situação que os credores esperavam na saída das empresas ou instalações para coletar suas prestações: uma tecnologia informal e insegura para “colatezalizar” o salário. Aos clientes da agiotagem também poderiam ser demandados cheques em branco ou notas promissórias, usados como garantias contra a inadimplência; se não os houvesse, pesquisa documental demonstrou ter sido comum o uso de escrituras de compra e venda de imóveis com cláusulas de recompra em troca dos empréstimos,<sup>7</sup> além de carros, telefones celulares e outros bens de pequeno valor: um mercado informal de crédito prendário. O crédito consignado, formal e regulado, foi – na narrativa dos sindicatos e do Ministério do Trabalho – uma forma criativa, ainda que familiar em seus mecanismos, de substituir dívidas “caras” por outras mais baratas e mais seguras, com a proposta não apenas de *aumentar o valor relativo dos salários* – a partir da substituição de dívidas abusivas por dívidas mais baratas – como dotar de *dignidade* o indivíduo-cliente.<sup>8</sup>

Antes de prosseguirmos, cabe ressaltar dois pontos. Esse mercado “informal” de empréstimos não é computado para fins de estimativas sobre o volume de crédito ofertado no país, parâmetro caro à equipe econômica na formulação de sua agenda. Para os sindicatos, a demanda não era aumentar a segurança das instituições financeiras para alargamento no volume de empréstimos, mas o estímulo às operações formais em prol da segurança alimentar dos trabalhadores: embora concatenadas, essas duas dimensões

---

<sup>7</sup> Em caso de inadimplência, o operador do crédito ficava com o imóvel por fração do valor de mercado, sendo que a dificuldade na obtenção de provas da relação de usura impedia a invalidação dos contratos.

<sup>8</sup> Uma forma encontrada por lideranças sindicais nos anos 1990 para que os sindicalizados não contraíssem dívidas junto a informais, ou substituíssem as dívidas caras por outras “solidárias”, foi a organização de cooperativas de crédito entre os próprios funcionários das fábricas, as quais foram regulamentadas também em 2003, já na gestão de Lula da Silva, com o mesmo propósito.

expressam prioridades distintas, uma observação relevante para a compreensão do objeto de pesquisa. Em segundo lugar, a abordagem da CUT sobre o problema da agiotagem também diferiu do foco punitivo que fora ênfase no governo FHC. Neste último, não se atentou ao fato de o recurso ao agiota ser – afinal – função da necessidade de consumo.

O objetivo da CUT era incluir na futura MP do crédito consignado previsão para que os acordos de consignação se dessem por intermédio dos sindicatos, por meio de convênios junto a empregador e credor. A central já tinha experiências importantes em negociações no formato bipartite e tripartite. Exemplo clássico foram os acordos firmados no âmbito da Câmara Automotiva no início dos anos 1990, cuja composição trina fora conquistada politicamente pelo PT, quando incluiu – via emenda parlamentar – os sindicatos dos trabalhadores nas concertações com o setor automotivo.<sup>9</sup> Esse momento representou uma importante inflexão do sindicalismo cutista e uma mudança na postura estratégica do novo sindicalismo brasileiro, patrocinada justamente pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. A partir de então, a CUT passa a atuar não apenas como crítica, mas como partícipe na formulação das políticas públicas (DINIZ, 1997), não sem a oposição de facções cutistas e sindicatos contrários a acenos ao governo ou construções pactuadas, bem como de intelectuais avessos ao que consideravam indício de “corporativismo” (OLIVEIRA, 1993) ou “neocorporativismo” (RICCI, 2006).

Assim, quando o PT assumiu a Presidência da República, não só as pautas dos trabalhadores – que formavam a base social do partido – encontraram espaço privilegiado para proposição, como tecnologias de negociação desenvolvidas e aperfeiçoadas pelo movimento sindical foram incorporadas à estrutura do governo.<sup>10</sup> Sobre estas, logo no primeiro semestre de 2003 foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o qual não se restringia à política setorial, conforme o modelo das câmaras, mas à análise de políticas abrangentes de desenvolvimento socioeconômico a nível nacional, a partir da reunião inédita de representantes da Federação Brasileira de

---

<sup>9</sup> Em 1993, graças a uma emenda proposta pelo deputado Aloísio Mercadante (PT), as câmaras foram dotadas de uma estrutura tripartite, com a inclusão dos sindicatos de trabalhadores. Dessas negociações resultaram acordos importantes, tanto de redução dos preços dos veículos populares – por meio da redução das margens de lucro das montadoras e de redução de impostos –, quanto um planejamento salarial para os operários automotivos.

<sup>10</sup> Do mesmo modo, quando Luiz Marinho assume a presidência da CUT, há um conjunto de experiências do movimento sindical brasileiro que balizam sua ação, um legado da atuação do sindicato no campo da política, o qual envolvia acordos, concessões táticas e negociações coletivas, que lhe servirão de referência.

Bancos (Febraban), empresários industriais, líderes de movimentos sociais e sindicalistas em uma mesma arena pública (FLEURY, 2006).<sup>11</sup>

A política do crédito consignado foi uma das primeiras pautas a passar pelo crivo do CDES, sob a incumbência do empresário paulista Antoninho Trevisan. Foi no âmbito deste conselho que dois dispositivos defendidos pela CUT foram retirados da proposta que chegaria ao Congresso Nacional: a possibilidade de haver taxas de juros diferenciadas para sindicalizados e não-sindicalizados – uma demanda de caráter corporativista para favorecer associação sindical que sofreu oposição do Ministério da Fazenda e dos bancos – e um sistema de auditoria dos juros.

Paralelamente ao debate no CDES, a CUT estabeleceu negociações com os bancos para a pactuação das taxas de juros a serem cobrada na modalidade, em um processo inédito de negociação nesta temática. Essas negociações foram também independentes do trabalho do Ministério da Fazenda, que previa que as forças da concorrência e o ambiente legal e institucional fixado para os contratos seriam suficientes para a redução das taxas e para o aumento no volume de oferta. Na compreensão dos sindicalistas, contudo, os demandantes poderiam atuar de modo coletivo para fixar os preços a níveis ainda mais baixos. Assim, antes da proposição da MP e, portanto, antes da própria oferta do serviço (que, segundo os economistas, seria o mecanismo que impulsionaria a concorrência, reduzindo o juro), a CUT já havia lançado aos seus associados cartilha detalhando as características do crédito consignado, junto a uma tabela com as taxas cobradas por dezenove instituições financeiras já cadastradas. Inicialmente, a modalidade de empréstimo enfrentou desconfiança por parte dos grandes bancos, tendo ficado restrita a instituições de pequeno e médio porte. Quando a carteira cresceu, grande parte da operação foi deslocadas para os maiores bancos, hoje seus principais detentores. O próprio Banco do Brasil – um banco público – apenas ingressou com força no segmento em 2006 (COSTA, 2013).

Embora o empréstimo consignado estivesse previsto no ordenamento jurídico brasileiro desde 1946, sendo desde 1990 ofertado a funcionários públicos federais, em setembro de 2003 ele foi regulamentado e estendido a todo o funcionalismo público, aos

---

<sup>11</sup> Segundo Fleury (2006), o CDES era composto pelo Presidente da República, 11 ministros e 90 representantes da sociedade civil: 41 empresários; 13 sindicatos; 11 movimentos sociais; 10 personalidades; 3 entidades classistas; 2 representantes da cultura; 2 religiosos; 7 representantes do Norte e Nordeste.

trabalhadores celetistas e aos aposentados e pensionistas do INSS. A MP 130 regulava que a colateralização poderia ocorrer em até 30% dos salários líquidos, aposentadorias e outros benefícios sociais e trabalhistas, inclusive verbas rescisórias, o que virtualmente eliminava o risco de inadimplência para as instituições consignatárias. Nesta modalidade, a cobrança é praticamente automática e a responsabilidade pelos repasses é da empresa, do sindicato ou do órgão de governo, o que possibilita – inclusive – o empréstimo a indivíduos cujo nome conste em registros de inadimplência.

Como ocorrera no caso das câmaras setoriais ante à inclinação assumida pela CUT à negociação e à pactuação, a política do crédito consignado também sofreu críticas por parte de grupos minoritários dentro do sindicato, que se opunham ao que viam como “favorecimento aos bancos” ou “acordos com o capital”. Da mesma forma, durante a tramitação da MP no Congresso Nacional, uma ala também minoritária de deputados petistas descolou-se do partido, levantando a denúncia de que – antes de um benefício aos trabalhadores – o que o presidente Lula estaria promovendo seria um favorecimento ao sistema financeiro. A deputada Luciana Genro (PT-RS) acusou o PT de estar cumprindo a agenda do Fundo Monetário Internacional, induzindo os brasileiros ao endividamento para que se aumentasse o lucro bancário. O deputado Babá (PT-PA) argumentou que a consignação dos rendimentos seria parte de um projeto de “capitalismo de risco zero”, enquanto que a deputada Dra. Clair (PT-PR) afirmou que o governo estaria estimulando “o endividamento dos trabalhadores, com garantias jamais concedidas ao sistema financeiro” (PODER EXECUTIVO, 2003). A crítica presente entre os sindicatos, portanto, encontrou seu paralelo – em uma outra instância – na oposição dos deputados petistas descontentes. Da mesma forma, essa crítica aparecerá nos debates acadêmicos, mais sofisticada em sua formulação, embora partindo das mesmas normatividades.<sup>12</sup>

Ainda sobre a tramitação, a própria participação dos sindicatos nos acordos para a consignação foi objeto de forte politização no Congresso Nacional. Deputados do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) propuseram um conjunto de emendas que ora buscavam enfraquecer sua posição nos acordos, ora eliminá-los do arranjo. O argumento era de que haveria uma espécie de tratamento não igualitário às partes, pois ao passo que os empregadores necessitavam de anuência do sindicatos para que os acordos prosperassem, estes os firmariam sem qualquer assentimento daqueles. Os liberais dentro

---

<sup>12</sup> Lena Lavinas (2017), por exemplo, levanta a mesma tese da captura do PT pelos grandes bancos.

do Ministério da Fazenda faziam coro à proposta, segundo entrevistas realizadas. Em sua interpretação, o governo teve que *ceder* à participação dos sindicatos nos acordos de consignação, sendo o objetivo dos sindicalistas – segundo interpretaram – ou “cobrar pedágio”, em detrimento do melhor interesse dos tomadores, ou reforçar seu poder de barganha na relação com os trabalhadores, embora jamais reduzir o juro.

### **A política do crédito consignado e seus efeitos**

O grupo de liberais lotados no Ministério da Fazenda em 2003 vislumbrava a política do crédito consignado em um arranjo com as reformas na Lei de Falências e na Lei de Alienação Fiduciária, ambas implementadas em 2005. Esse arranjo visava reduzir o “prêmio de risco” a cargo das instituições bancárias e financeiras, expandindo o volume de crédito ofertado no Brasil via redução do *spread* e das taxas juros, com vistas a aproximar o país das nações desenvolvidas: especificamente do modelo creditício anglo-saxão. Os sindicalistas reunidos na CUT, por outro lado, compreendiam a mesma política em um arranjo com os esforços pela valorização do salário. Neste segundo arranjo, a MP 130 tinha como finalidade aumentar o número de brasileiros com acesso ao crédito e, principalmente, ao crédito barato: uma forma de alargamento relativo do poder de compra do trabalhador. Não é possível afirmar que essas duas finalidades se anulem, inclusive seus efeitos podem ocorrer de modo simultâneo, mas as prioridades táticas destes dois grupos diferiam. Com base nesta compreensão, o objetivo desta seção é observar se os resultados da política foram compatíveis com as finalidades de nossos dois atores, contextualizando o objeto de nossa pesquisa no tempo.

De início, o mercado creditício brasileiro passou por transformações expressivas desde o início dos anos 2000 (MORA, 2015), tendo seu saldo de operações em relação à renda nacional tido trajetória de rápido crescimento, com a exceção do interregno após a crise de 2015 (Gráfico 03). O alargamento do crédito – recorde-se – fazia parte da estratégia do Ministério da Fazenda. Quando o observamos, verificamos que ocorreu em ambos os segmentos, tanto para pessoa física, quanto para pessoa jurídica, embora no primeiro de forma praticamente ininterrupta.<sup>13</sup> Neste caso, o franco crescimento – de 9%

---

<sup>13</sup> Durante a crise, as empresas tiveram dificuldades em honrar seus compromissos e, como efeito, o risco de inadimplência gerado reduziu o volume de crédito a elas disponibilizado.

do PIB em dezembro de 2002 para 28% em dezembro de 2020 – deveu-se tanto ao aumento das operações com recursos livres, quanto direcionados (Gráfico 04).<sup>14</sup> As operações com recursos livres correspondem aos contratos nos quais as taxas de juro são livremente pactuadas entre mutuário e instituição financeira, a qual goza de autonomia na destinação de seus recursos:<sup>15</sup> é nesta categoria que se enquadra o crédito ao consumo.

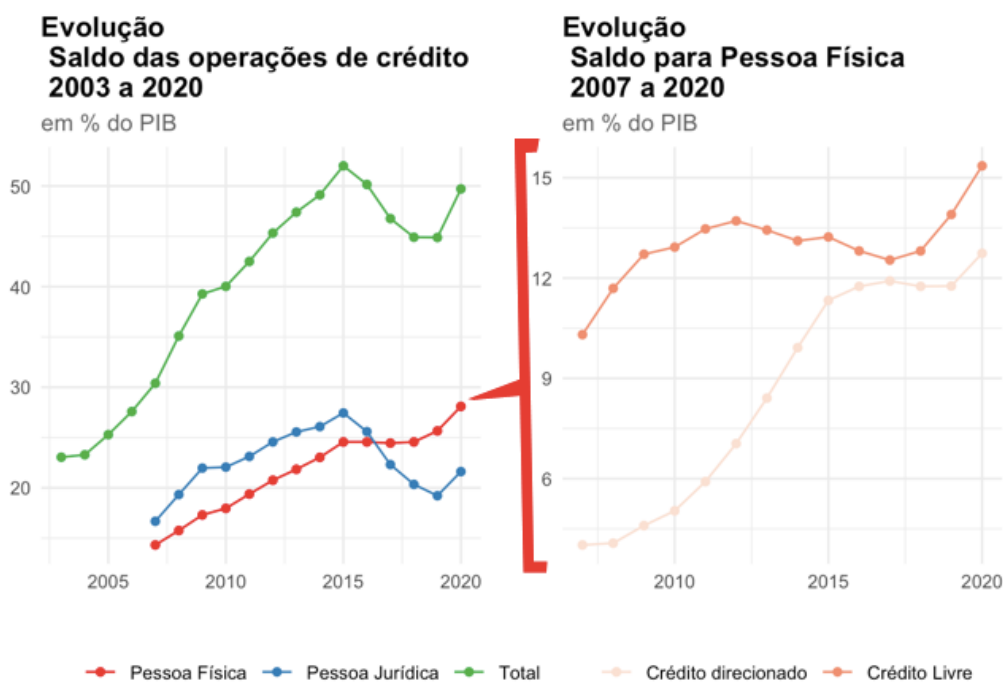


Gráfico 03 - Fonte: Bacen (Elaboração da autora)

Gráfico 04 - Fonte: Bacen (Elaboração da autora)

Se desagregarmos o saldo de operações de crédito pessoal com recursos livres ano a ano, descobrimos igualmente que o crédito consignado é o principal responsável pela trajetória contínua de crescimento do segmento, tendo tido expansão mais veloz que o crédito para aquisição de veículo – parâmetro em “A Agenda Perdida” – e que as operações com cartão de crédito – importante rubrica nos países centrais (Gráfico 05). Com efeito, o alargamento do crédito consignado em direção a novos grupos sociais no Brasil foi a grande novidade ocorrida no mercado de crédito durante o período.

<sup>14</sup> Operações de crédito com recursos direcionados referem-se àquelas regulamentadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) ou vinculadas a recursos orçamentários; no caso da pessoa física, correspondem em grande medida à concessão de crédito rural e ao financiamento imobiliário, as quais fora do escopo deste trabalho.

<sup>15</sup> Ver o glossário do Banco Central do Brasil:

[https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/docs\\_estatisticasmonetariascredito/glossariocredito.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/docs_estatisticasmonetariascredito/glossariocredito.pdf)

## Evolução do saldo das operações de crédito - Pessoa Física - 2007 a 2020

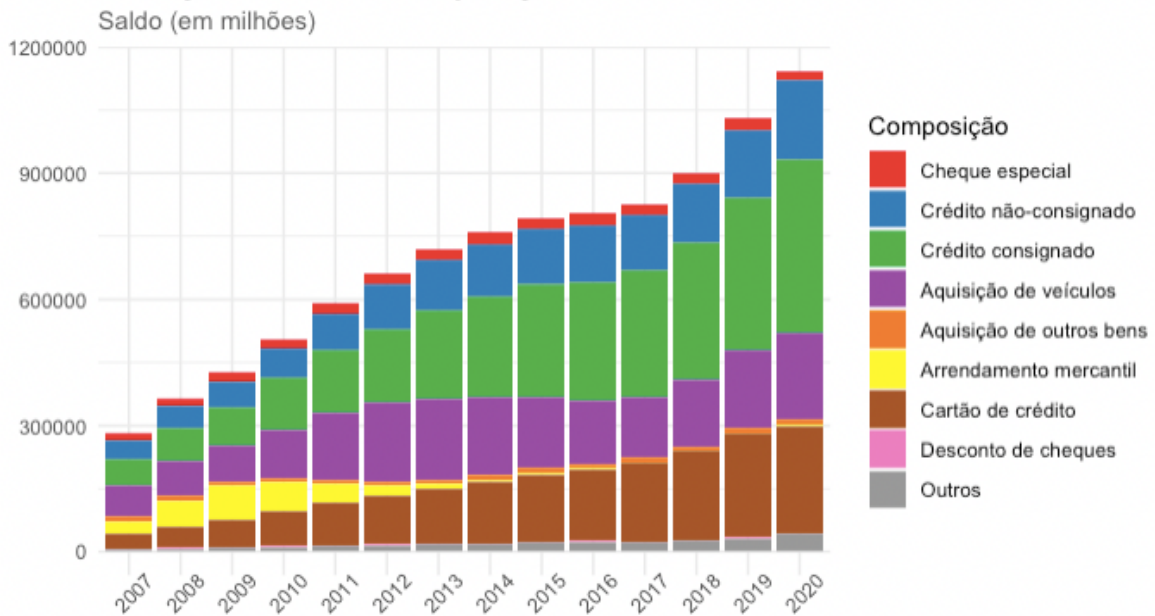


Gráfico 05 - Fonte: Bacen (Elaboração da autora)

Se compararmos o primeiro e o último ano de nossa série, verificamos ainda que seu volume relativo, ou seja, dentro do próprio segmento de crédito à pessoa física, também cresceu (Gráfico 06):

## Evolução do saldo das operações de crédito - Pessoa Física



Gráfico 06 - Fonte: Bacen (Elaboração da autora)

Finalmente, se atentarmos apenas às operações de crédito consignado, observamos outra vez que nem mesmo a desaceleração econômica em 2015 deteve sua trajetória de expansão (Gráfico 07). Decompondo o saldo de operações de crédito consignado entre seus três grupos de beneficiários, também é visível que a modalidade cresceu mais entre aposentados e pensionistas do INSS e entre trabalhadores do setor público. O menor volume de operações de consignação entre trabalhadores celetistas, no entanto, possui uma explicação de mercado: mesmo dentro de uma modalidade com risco diminuto de inadimplência, os bancos possuem preferência por emprestar a indivíduos com rendimentos previsíveis, o que não se aplica ao setor privado, onde há maior rotatividade (OLIVEIRA; WOLF, 2016).

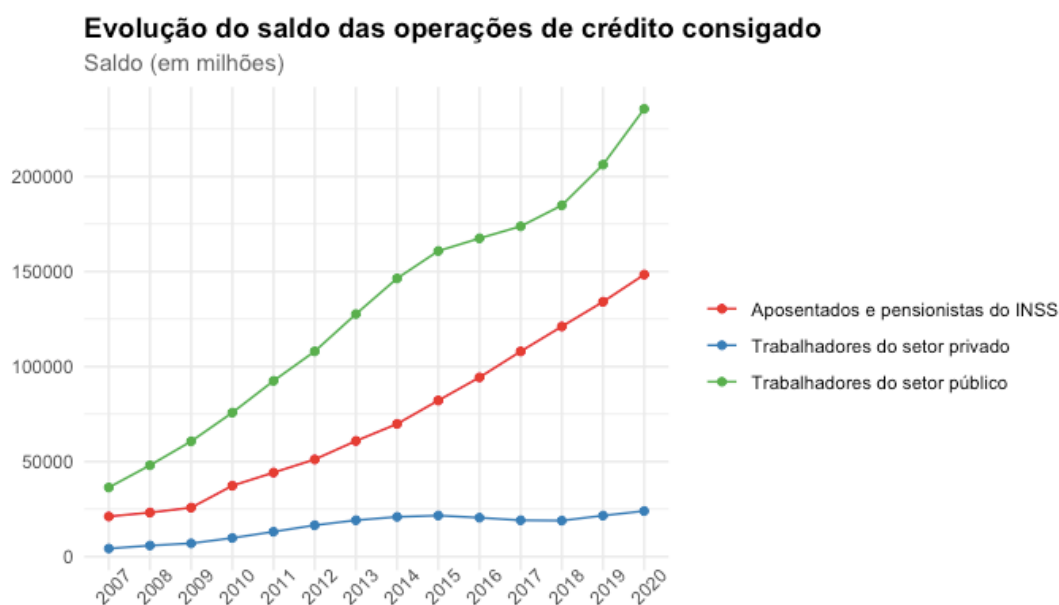


Gráfico 07 - Fonte: Bacen (Elaboração da autora)

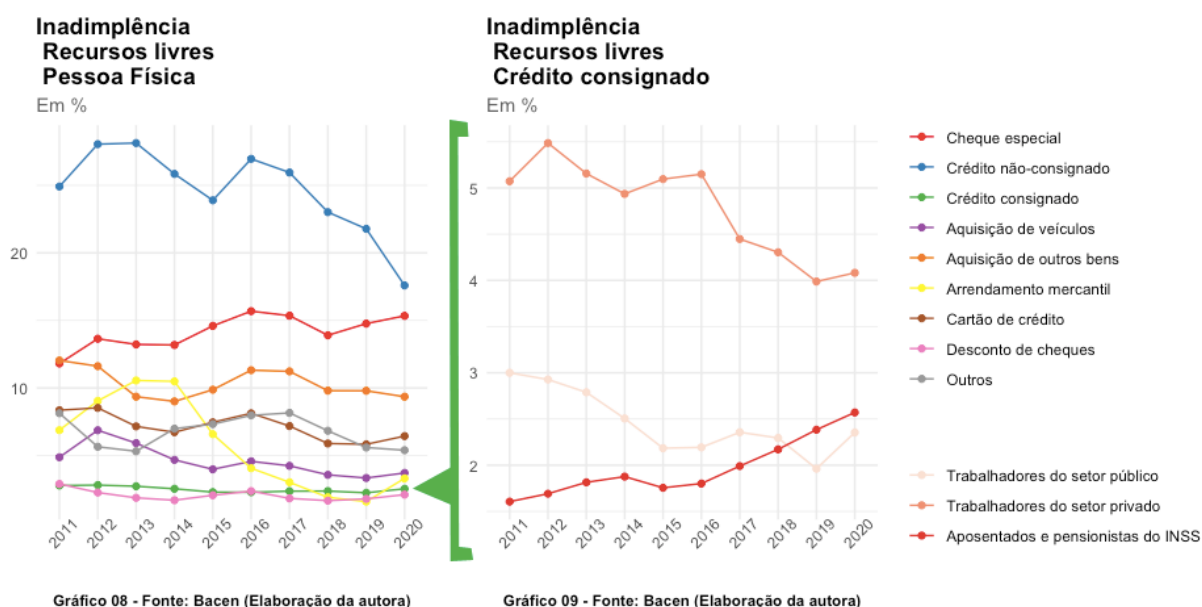
Na MP 130 estava previsto que os descontos automáticos autorizados pelos trabalhadores celetistas poderiam prosseguir mesmo em caso de demissão, com o repasse pela empresa de até 30% da rescisão contratual do empregado. O saldo restante deveria ser pago diretamente pelo mutuário, perdendo-se – portanto – a garantia da instituição financeira. Segundo Neves (2012), o fato de a consignação estar atrelada ao contrato de trabalho pode levar a instituição financeira a considerar desde o princípio uma operação sem colateral. Ou seja, no caso dos trabalhadores celetistas, o colateral ofertado é “menos forte”, o que não se relaciona à participação ou não participação dos sindicatos nos



acordos, à confiança ou desconfiança dos bancos em relação aos sindicalistas, conforme era o temor e a retórica dos deputados tucanos e dos economistas liberais mencionados, mas aos próprios limites de uma política que se apoia na adesão dos bancos.

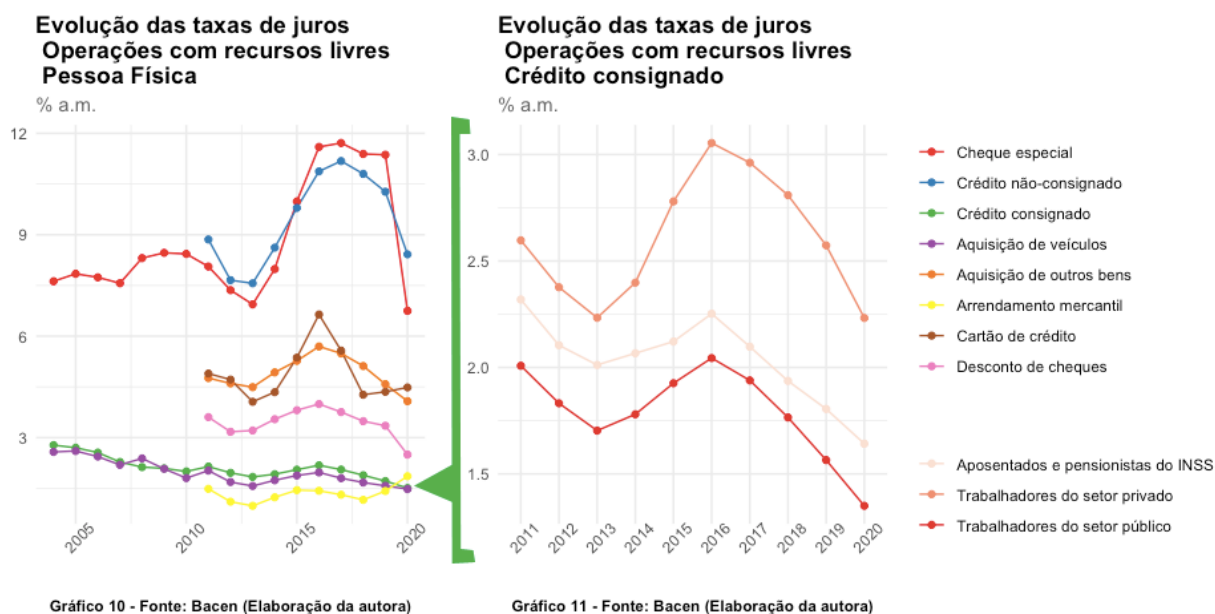
Para facilitar a expansão do crédito entre celetistas, o Tesouro Nacional permitiu, em 2014, que os bancos descontassem a prestação simultaneamente ao pagamento do salário, ao invés de somente após a entrada na conta corrente do trabalhador. Em julho de 2016 – já sob o governo Temer – a Lei 13.313 autorizou o uso de 10% do FGTS como garantia suplementar nas operações de consignação, além de alargar para 100% o desconto na multa paga em caso de demissão sem justa causa, trazendo ainda maior segurança aos bancos, embora maior vulnerabilidade ao trabalhador demitido.

A partir da importância que teve o crédito consignado para a trajetória de aumento das operações de crédito no país, é possível falarmos sobre os efeitos da introdução de uma nova modalidade de crédito com colateral para os bancos. O crédito consignado, juntamente com o desconto de cheques e com o crédito para a compra de veículos – todos colateralizados – possui níveis muito baixos de inadimplência em relação a outras modalidades. Possui níveis bastante inferiores, por exemplo, ao crédito não-consignado e ao cheque especial (Gráfico 8). Esse resultado poderia nos sugerir que políticas que reforçam o colateral tem – de fato – impacto na capacidade dos credores de subscrever crédito, ao reduzir seu custo da operação (Cf. COELHO; DE MELLO; FUNCHAL, 2011), argumento presente nos estudos preparatórios do Ministério da Fazenda.



Ao mesmo tempo, quando desagregamos a inadimplência nas operações com crédito consignado entre seus beneficiários, o nível de não-pagamento da dívida é superior no caso dos trabalhadores celetistas devido aos motivos já citados (Gráfico 9). No caso destes, a inadimplência no crédito consignado gravitou na faixa entre 4,5 e 5,8% ao mês durante todo o período, próxima ao crédito para aquisição de veículos, embora ainda muito abaixo de outras modalidades.

Focando nos efeitos para os tomadores, a possibilidade de consignação dos empréstimos em folha de pagamentos alterou o perfil anterior de concessão de crédito pessoal brasileiro, ao permitir tanto a redução do custo do empréstimo, quanto o aumento dos prazos. Em relação ao crédito pessoal não-consignado, por exemplo, há uma redução do valor das prestações a serem pagas pelos tomadores para um mesmo bem ou serviço, tanto devido ao menor juro cobrado pelas instituições financeiras, quanto devido aos maiores prazos permitidos para a quitação da dívida. Dessa forma, comparativamente, reduz-se o comprometimento da renda mensal do tomador de crédito com o empréstimo. Quando recordamos que a justificativa da CUT para o apoio à MP 130 era a substituição de dívidas dispendiosas e inseguras por dívidas mais seguras e mais baratas, a introdução da modalidade de empréstimos no Brasil outra vez cumpre sua finalidade.



Em relação às taxas de juros para as operações de crédito pessoal com recursos livres (Gráfico 10), os juros cobrados no cheque especial são os mais altos do mercado

brasileiro, seguidos pelas taxas cobradas para empréstimos não-consignados, o que é condizente com seus níveis altos de inadimplência. Em relação às categorias de crédito consignado e crédito para a aquisição de veículos, não apenas elas exibem as mais baixas taxas de juros disponíveis, como taxas de juros relativamente estáveis. Se desagregarmos as operações de crédito consignado entre seus beneficiários (Gráfico 11), novamente são os aposentados, pensionistas e trabalhadores do setor público os mais favorecidos, pagando os menores juros dentro da modalidade. Além do aumento do volume de crédito concedido, portanto, a redução do custo do banco teve o efeito de reduzir também o custo para o tomador, sem – contudo – concluirmos que essas reduções foram proporcionais.

A presença suplementar do sindicato nos acordos para a consignação salarial certamente auxiliou na trajetória a redução do juro dentro da modalidade, tanto de modo direto – por meio da negociação com os bancos ocorrida ainda em 2003 – como por uma via indireta e inexplorada pela literatura. Os acordos para consignação eram feitos por meio de convênios, principalmente entre a CUT e os bancos. A partir de 2006, quando os grandes bancos passaram a ofertar crédito consignado em maior volume, buscaram contornar a intermediação dos sindicatos, realizando suas propostas diretamente ao trabalhador. Para que fossem bem-sucedidas, contudo, as taxas de juros deveriam ser inferiores às taxas conveniadas e amplamente divulgadas pelos sindicalistas.

Finalmente, em relação aos prazos médios para a quitação da dívida, o movimento é outra vez similar (Gráfico 12). O crédito consignado oferece o segundo maior prazo médio da série, tendo superado os oitenta meses, maior que o prazo para o pagamento de empréstimos para a compra de veículos. O consignado apenas não possui o maior prazo entre todas as modalidades de crédito pessoal porque o prazo especificamente concedido aos trabalhadores do setor privado é inferior, embora ainda elevado (Gráfico 13).

Sinteticamente, portanto, podemos afirmar com segurança que os efeitos da introdução do crédito consignado no mercado creditício brasileiro foram a diminuição do risco arcado pelos bancos para emprestar às categorias beneficiadas e, por se tratar de contingente expressivo de indivíduos, o aumento no volume de empréstimos pessoais totais concedidos. Ao mesmo tempo, para os tomadores de crédito consignado, houve a redução das taxas de juros e o alongamento dos prazos para o pagamento da dívida contraída. Assim, a possibilidade de consignação cumpre seu papel na expansão do mercado de crédito brasileiro – de forma mais visível que a reforma da Lei de Alienação

Fiduciária, por exemplo – e, ao mesmo tempo, cumpre sua função de garantir acesso ao crédito barato, se não para a totalidade, para um conjunto de beneficiários da política.

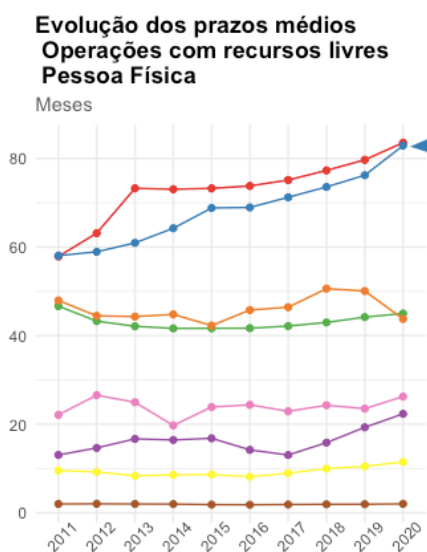


Gráfico 12 - Fonte: Bacen (Elaboração da autora)

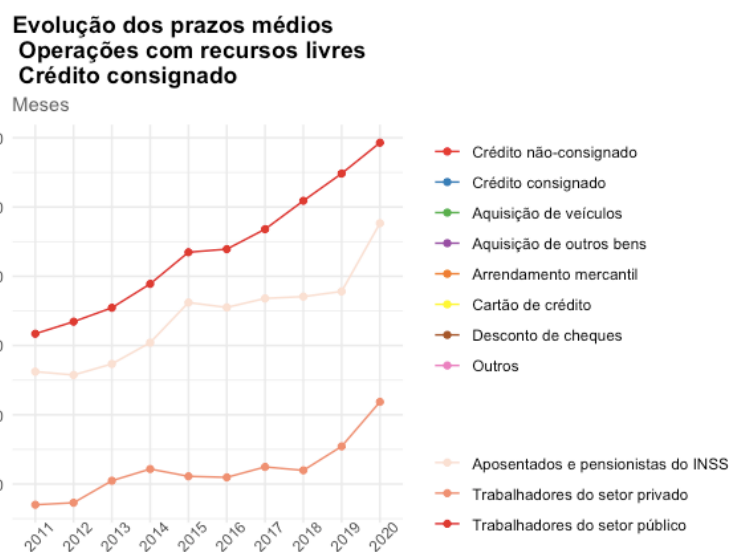


Gráfico 13 - Fonte: Bacen (Elaboração da autora)

Adicionalmente, ao analisar os 2.800 financiamentos concedidos pelo banco na modalidade consignada no período entre outubro e dezembro de 2003, estudo do Santander constatou que o principal motivo pelo qual seus clientes buscavam empréstimos era – justamente – o pagamento de dívidas com agiotas; em segundo lugar, o pagamento de dívidas contraídas no cartão de crédito: ou seja, a substituição de dívidas também caras, embora contraídas no mercado formal (ROLLI, 2003). Em junho de 2005, a Fecomércio realizou um *survey* com 419 aposentados e pensionistas e também para este grupo o pagamento de dívidas anteriores figurava como motivo principal para a contratação dos empréstimos.

Voltando aos dados coletados junto ao Banco Mundial, que indicavam o baixo volume de crédito privado ofertado no Brasil em 2002 (Gráfico 02), é possível verificar não apenas o alargamento do mercado creditício brasileiro em relação à renda nacional, como o fato de o país ter acompanhado o movimento da maioria dos países selecionados. Os pontos vermelhos no gráfico 14 representam o volume de crédito no ano de 2002, de modo a ilustrar que apenas a Argentina apresentou uma trajetória decrescente. A análise comparada também demonstra que, a despeito de seu crescimento, o volume de crédito privado ofertado no Brasil como proporção da renda nacional em 2015 – o pico da série

temporal no país – seguia ainda distante do volume ofertado por países centrais e mesmo por países ditos “emergentes”, incluindo-se China, Índia e Rússia. Seguia inferior, inclusive, ao patamar chileno no ano de 2002, apresentando evolução muito mais lenta que na Rússia. Sendo ou não desejável um incremento ainda maior no volume de crédito no Brasil, a aproximação ao padrão anglo-saxão era um objetivo do Ministério da Fazenda que não foi plenamente alcançado.

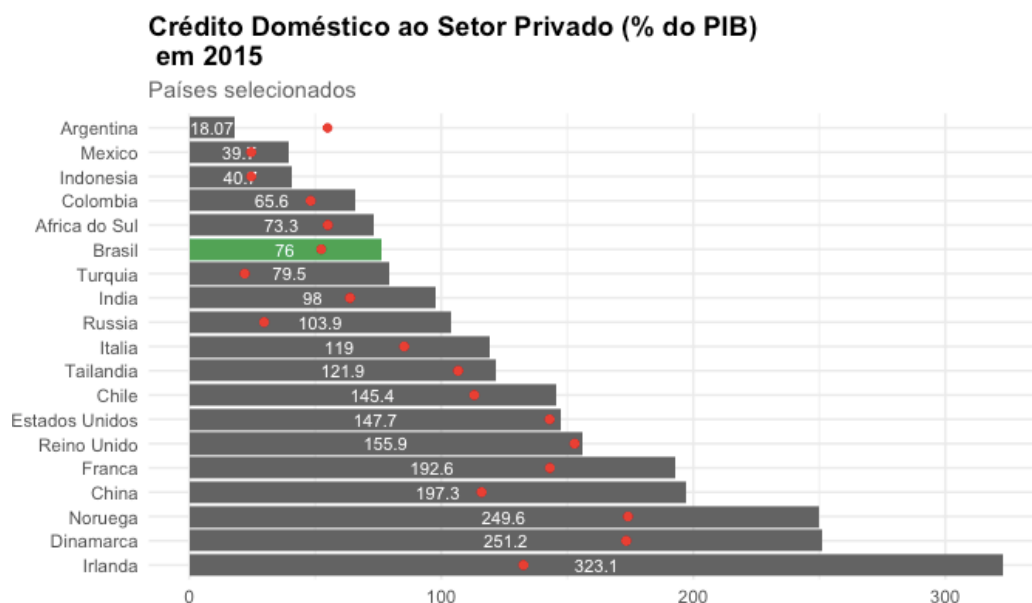


Gráfico 14 - Fonte: Financial Structure Database - 2019 (Elaboração da autora)

Uma parte da explicação relaciona-se ao volume de operações destinadas ao financiamento habitacional, rubrica debatida em vista de seu papel na emergência da crise financeira estadunidense, mas que é diminuta no Brasil em relação ao padrão internacional (BORÇA JUNIOR; GUIMARÃES, 2015). Outra parte, contudo, refere-se à manutenção – no Brasil – dos elevados *spreads* bancários, alvo do documento lançado pelo Ministério da Fazenda em 2003 e pelos economistas de “A Agenda Perdida”. Segundo Oliveira e Carvalho (2007), os altos *spreads* brasileiros também decorrem do fato de os bancos incorporarem na sua margem líquida o custo de oportunidade de renunciarem a aplicar recursos em títulos públicos, os quais conciliam elevada rentabilidade, liquidez e segurança, em favor das operações de crédito. Assim, mesmo que as taxas cobradas nos empréstimos tenham sofrido certo recuo, permanecem em níveis muito elevados, não apenas devido à eventual inadimplência dos tomadores, mas em vista de um cálculo mais amplo de lucratividade feito pelos bancos.

A oferta de crédito por parte de instituições bancárias é, sobretudo, uma decisão acerca da alocação de portfólio, na qual a principal deliberação consiste em como distribuir os riscos inerentes à atividade financeira de modo a assegurar a maior rentabilidade possível. Se a alocação de crédito ao segmento de consumo oferece menores riscos em relação ao segmento produtivo, ampliar o mercado direcionando-o aos mais pobres – cuja probabilidade de inadimplência não é negligenciável – requereu inovações nos instrumentos de crédito para efetivar-se enquanto uma possibilidade comercial. Ainda assim, existem limites além dos quais novos aumentos do segmento deixam de ser desejáveis para as instituições ofertantes.

Essas considerações relacionam-se tanto à agenda do Ministério da Fazenda, quanto dos sindicalistas. No caso dos últimos, a ampliação dos níveis de emprego e de renda, viabilizados pelo crescimento econômico dos anos 2000 e pelas políticas de redistribuição de renda (entre elas a valorização do salário mínimo), foram vitais para o processo de expansão do crédito. O objetivo dos sindicalistas, neste caso, era não apenas abrir o mercado financeiro formal aos trabalhadores celetistas, como garantir a estes trabalhadores crédito barato, que reduzisse o comprometimento de sua renda com pagamento de juros. Como visto nos gráficos 10 e 11, o crédito consignado é a opção mais barata de crédito ao consumo disponível no Brasil atualmente, embora o volume efetivamente ofertado aos celetistas seja diminuto. Contudo, a alternativa possível ao crédito consignado para esse segmento, no qual as taxas de juros praticadas são também reduzidas (sendo, inclusive, inferiores), são os microfinanciamentos, que contam – no entanto – com volume ainda menor de oferta.

A política de microfinanciamentos foi também aprovada em 2003, por meio das MPs gêmeas 121 e 122, com foco nos trabalhadores informais. No desenho da lei, havia um teto à taxa de juros cobrada pelas instituições financeiras na modalidade. Como demonstra o gráfico 15, contudo, o saldo dessas operações é bastante restrito no Brasil dado o nível muito alto de inadimplência que apresentam, superior ao do crédito não-consignado. Ao mesmo tempo, esse modelo de empréstimos requer uma tecnologia específica de oferta, que envolve o uso de correspondentes bancários e a expansão territorial das agências, demandando – portanto – vontade e investimentos por parte dos eventuais credores. O teto aos juros instituído pelas MPs, mesmo que refletindo a maior vulnerabilidade dessa parcela, também limita a margem líquida das instituições. Todas

essas considerações são, como visto, óbices aos projetos de “democratização das finanças” e de “inclusão financeira” defendido pelas Organizações Internacionais.

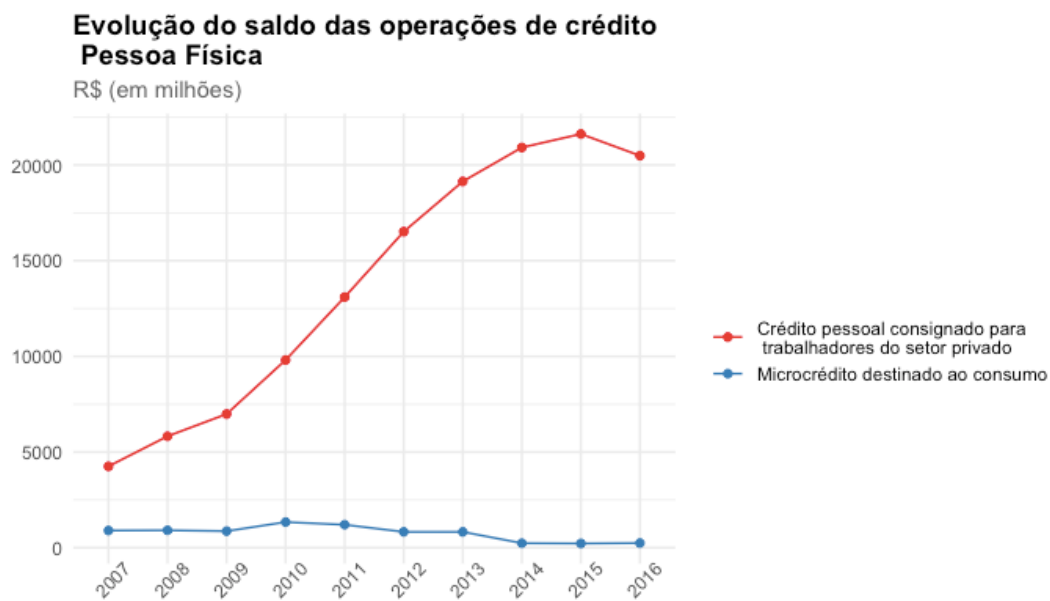


Gráfico 15 - Fonte: Bacen (Elaboração da autora)

No Brasil, tanto trabalhadores informais, que não possuem holerites a serem colateralizados, quanto beneficiários de aposentadorias e pensões não-contributivas, os quais não se enquadram nos critérios de concessão do consignado, enfrentam ainda escassez de oferta de crédito seguro e barato. Para esses segmentos, tampouco existem grupos de pressão fortes e bem organizados que os representem.<sup>16</sup> Os trabalhadores celetistas foram incluídos no rol de beneficiários da MP 130, pagando taxas de juros reduzidas para empréstimos, grande parte sido tomada para substituir outras dívidas. A criatividade política para um maior alargamento no volume de empréstimos destinado a esses segmentos, contudo, esbarraria na própria finalidade de instituições financeiras.

### Considerações finais

As diádes Direita e Esquerda, Progressistas e Conservadores, referem-se à operação política de diferentes ideologias (FREEDEN, 2003), não enquanto “ideias no

---

<sup>16</sup> Ações posteriores à aprovação do crédito consignado foram tentadas no Congresso Nacional na direção de incluir trabalhadores informais e beneficiários de aposentadorias e pensões não-contributivas. Nenhuma, contudo, prosperou.

ar”, mas ideias engajadas em influir no debate público: envolvidos, portanto, os processos de adaptação e de síntese, em vista do convencimento. Desse modo, agendas de partidos situados em um polo ou outro não correspondem a opostos simétricos, na medida em que podem vir a apresentar propostas comuns e concordâncias específicas. Neste trabalho, buscamos analisar uma política que constou em plataformas distintas, ainda que a partir de diferentes desenhos institucionais e de diferentes motivos para sua proposição. A lassidão inerente às díades é reflexo dos desafios do partido no poder (POMBENI, 2006), que – em ambiente democrático – antes de implementar suas pautas preferenciais, negocia aquilo que é factível. Nesses termos, políticas públicas que possuem a plasticidade da política de crédito oferecem a vantagem de agregar interesses diversos em sua defesa, em benefício do propositor.

A partir dessa compreensão, o trabalho buscou determinar quem foram os atores interessados na aprovação das políticas de expansão do crédito ao consumo implementadas no Brasil durante o governo Lula (2003-2010). O foco esteve na política do crédito consignado, por ser a rubrica de volume mais significativo. Argumentamos que um dos mecanismos dependentes da ideologia do incumbente é a determinação do lócus preferencial de debate e proposição. Assim, um dos nossos atores foi a CUT, que apoiou a MP 130 como forma de alargar o poder relativo de compra dos trabalhadores, por meio da substituição de dívidas. Outro ator foi o Ministério da Fazenda, destacada a conexão de sua agenda a de um grupo específico de economistas, informados pelo objetivo de implementar no país uma agenda liberal de reformas. Esse grupo via o crédito consignado, em um arranjo com outras reformas microeconômicas, como um veículo de estímulo ao investimento privado brasileiro. Por mais que possa haver conexões possíveis entre os efeitos esperados por esses dois atores, o importante foi a demonstração de que seus objetivos diferiam sensivelmente.

Ao detalharmos os efeitos da política do crédito consignado para credores e tomadores, demonstramos que estes foram condizentes com os objetivos tanto dos sindicalistas, quanto dos liberais, embora de forma restrita para ambos. Essas restrições estiveram – nos dois casos – relacionadas aos limites de uma política pública que se apoia na adesão de instituições cujas finalidades são particulares e não necessariamente condizentes com qualquer agenda pública.



Por fim, antes de uma política eminentemente conservadora, o crédito consignado conformou parte daquilo que Singer (2012) chamou de “arranjo *lulista*”: um conjunto de políticas de teor reformista, voltadas à redução da pobreza e à ativação do mercado interno, sem atentar à ordem estabelecida ou aos interesses dos capitalistas. Um pressuposto ao sucesso desse modelo – contudo – é a magnitude das necessidades dos “de baixo”: mesmo que lento e desmobilizador, o reformismo lulista foi, afinal, reformista – construindo uma política voltada aos interesses dos menos favorecidos, mesmo sob pano de fundo da ortodoxia econômica. O papel do crédito consignado neste edifício é evidente e fértil em articulações, tendo sido – como visto – uma política de concertação entre interesses divergentes em seus objetivos, contando sua promoção – inclusive – com o apoio do empresariado financeiro, a tal ponto de ter sugerido a analistas tratar-se de uma política carente de disputas.

## Referências

- BENABOU, R. Inequality and Growth. **NBER Macroeconomics Annual 1996**, 1996.
- BICKERS, K. N.; STEIN, R. M. The Congressional Pork Barrel in a Republican Era. **The Journal of Politics**, v. 62, n. 4, p. 1070–1086, 2000.
- BORÇA JUNIOR, G. R.; GUIMARÃES, D. Impacto do ciclo expansionista de crédito à pessoa física no desempenho da economia brasileira 2004-2013. **Revista do BNDES**, v. 43, n. 1, jun. 2015.
- CALDAS, S. A agenda que se perdeu. **O Estado de S. Paulo**, 22 set. 2002.
- CGAP. **Key Principles of Microfinance**, 2004. Disponível em:  
<<https://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Consensus-Guidelines-Key-Principles-of-Microfinance-Jan-2004.pdf>>.
- COELHO, C. A.; DE MELLO, J. M. P.; FUNCHAL, B. The Brazilian Payroll Lending Experiment. **The Review of Economics and Statistics**, v. 94, n. 4, p. 925–934, 2011.
- COSTA, F. N. DA. **Concentração Bancária no Crédito Consignado**, 2013.  
Disponível em:  
<<https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2013/03/29/concentracao-bancaria-no-credito-consignado/>>
- DINIZ, E. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1997.
- FLEURY, S. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Eds.). **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006. p. 79–

105.

- FREEDEN, M. **Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach**. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- FREEDEN, M. **Ideology: A Very Short Introduction**. Oxford ; New York: Oxford University Press, USA, 2003.
- INGHAM, G. K. **Nature of Money: New Directions in Political Economy**. Cambridge, UK ; Malden, MA: Polity Press, 2004.
- KARGER, H. **Shortchanged: Life and Debt in the Fringe Economy**. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 2005.
- LEVINE, R.; LOAYZA, N.; BECK, T. Financial intermediation and growth: Causality and causes. **Journal of Monetary Economics**, v. 46, n. 1, p. 31–77, 2000.
- LINDBLOM, C. E. The Science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Políticas Econômicas e Reformas Estruturais**, abr. 2003.
- MORA, M. A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010. **Texto para Discussão IPEA**, v. 2022, 2015.
- NEVES, R. F. **Efeitos da expansão do crédito consignado ao setor privado no consumo dos domicílios brasileiros**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.
- OLIVEIRA, F. DE. Carta aberta ao ministro Fernando Henrique Cardoso. **Folha de S. Paulo**, 1993.
- OLIVEIRA, G. C. DE; CARVALHO, C. E. O componente “custo de oportunidade” do spread bancário no Brasil: uma abordagem pós-keynesiana. **Economia e Sociedade**, v. 16, n. 3, p. 371–404, 2007.
- OLIVEIRA, G. C. DE; WOLF, P. J. W. A Dinâmica do Mercado de Crédito no Brasil no Período Recente (2007-2015). **IPEA: texto para discussão**, v. 2243, p. 140, 2016.
- PODER EXECUTIVO. 130. Medida Provisória 130/2003. . 2003.
- POMBENI, P. Ideology and government. **Journal of Political Ideologies**, v. 11, n. 1, p. 61–76, 2006.
- PT. **Programa de Governo 2002**, 2002.
- RAJAN, R. G. **Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy**. Edição: With a New afterword by the author ed. Princeton, N.J: Princeton University Press, 2010.
- RICCI, R. Lulismo: três discursos e um estilo. **Lutas Sociais**, v. 0, n. 15/16, p. 171–183, 2006.
- ROLLI, C. Novo crédito é utilizado para pagar agiota. **Folha de S. Paulo**, p. B5, 5 dez. 2003.
- SANT’ANNA, A. A.; BORÇA JUNIOR, G. R.; ARAUJO, P. Q. DE. Mercado de

crédito no Brasil: evolução recente e o papel do BNDES (2004-2008). jun. 2009.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**. 1. ed. São Paulo, Brazil: Companhia das Letras, 2012.

STREECK, W. **Tempo Comprado. A Crise Adiada do Capitalismo Democrático**. Edição: 1ª ed. [s.l.] Boitempo, 2018.